

**Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación, a partir del 1 de enero de 2011, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2010/C 329/07)

**1. INTRODUCCIÓN**

1. Desde el inicio de la crisis financiera en el otoño de 2008, la Comisión ha adoptado cuatro Comunicaciones que constan de directrices detalladas a propósito de los criterios de compatibilidad de las ayudas estatales a las instituciones financieras<sup>(1)</sup> con los requisitos del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Las Comunicaciones en cuestión son la Comunicación sobre la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas adoptadas en relación con las instituciones financieras en el contexto de la actual crisis financiera mundial [la Comunicación bancaria<sup>(2)</sup>], la Comunicación sobre la recapitalización de las instituciones financieras en la crisis financiera actual: limitación de las ayudas al mínimo necesario y salvaguardias contra los falseamientos indebidos de la competencia [la Comunicación sobre recapitalización<sup>(3)</sup>], la Comunicación sobre el tratamiento de los activos cuyo valor ha sufrido un deterioro en el sector bancario comunitario [la Comunicación sobre activos deteriorados<sup>(4)</sup>] y la Comunicación sobre la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración en el sector financiero en la crisis actual con arreglo a las normas sobre ayudas estatales [la Comunicación sobre reestructuración<sup>(5)</sup>]. Tres de estas cuatro Comunicaciones, las Comunicaciones bancaria, sobre recapitalización y sobre activos deteriorados, establecen los requisitos previos para la compatibilidad de los principales tipos de ayudas concedidas por los Estados miembros (garantías sobre obligaciones, recapitalizaciones y medidas de rescate de activos deteriorados), mientras que la Comunicación sobre reestructuración enumera las características específicas que ha de poseer un plan de reestructuración (o un plan de viabilidad) en el marco específico de las ayudas estatales concedidas a las instituciones financieras en un contexto de crisis sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado.
2. Las cuatro Comunicaciones subrayan el carácter temporal de la admisibilidad de tales medidas. Cada una de ellas señala que las medidas de ayuda solo pueden justificarse como respuesta de urgencia a la tensión sin precedentes sufrida por los mercados financieros y solo mientras prevalezcan dichas circunstancias especiales. La Comunicación sobre reestructuración es válida para las ayudas de reestructuración notificadas antes del 31 de diciembre de 2010, mientras que las demás Comunicaciones no tienen fecha de expiración.
3. La presente Comunicación establece los parámetros para la admisibilidad temporal de las ayudas concedidas a los bancos en el contexto de la crisis a partir del 1 de enero de 2011.

**2. MANTENIMIENTO DE LA APLICABILIDAD DEL ARTÍCULO 107, APARTADO 3, LETRA B), DEL TRATADO Y PRÓRROGA DE LA COMUNICACIÓN SOBRE REESTRUCTURACIÓN**

4. Las Comunicaciones de la Comisión relativas a las ayudas a los bancos en el contexto de la crisis y todas las decisiones individuales sobre las medidas y los regímenes de ayuda encuadrados en el ámbito de aplicación de dichas Comunicaciones se adoptan teniendo como base jurídica el artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, que autoriza con carácter excepcional la concesión de ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro. En la fase más aguda de la crisis, la condición de que existiera una grave perturbación se cumplió en toda la Unión, debido a la extraordinaria tensión a la que se vieron sometidos los mercados financieros, combinada posteriormente con una contracción especialmente grave de la economía real.
5. La recuperación económica, que ha tenido lugar paulatinamente desde el inicio de 2010, se ha producido a un ritmo más rápido del que se preveía a principios de año. Aunque la recuperación es todavía frágil e inestable en la Unión, en algunos Estados Miembros se registran tasas de crecimiento modestas o incluso más robustas. Además, a pesar de algunas bolsas de vulnerabilidad, en términos generales la salud del sector bancario ha mejorado si se compara con la situación del año pasado. Como consecuencia de ello, la existencia de una grave perturbación de la economía de todos los Estados miembros ya no es tan clara como lo era en las fases iniciales de la crisis. Aunque es consciente de esta evolución, la Comisión sigue considerando que se cumplen las condiciones para que se autorice ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado ante la reciente reaparición de tensiones en los mercados financieros y el riesgo de efectos indirectos negativos más amplios, por las razones esbozadas en la presente Comunicación.
6. La reaparición de tensiones en los mercados de deuda soberana ha ilustrado bien a las claras la continua volatilidad de los mercados financieros. El alto grado de interconexión e interdependencia en el sector financiero de la Unión condujo a la preocupación de los mercados sobre los riesgos de contagio. La gran volatilidad de los mercados financieros y la incertidumbre de los resultados económicos justifican el mantenimiento de una red de seguridad, la posibilidad de que los Estados miembros puedan alegar la necesidad de recurrir a medidas de apoyo por la crisis sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado.
7. Por consiguiente, es necesario que las Comunicaciones bancaria, sobre recapitalización y sobre activos deteriorados, que orientan sobre los criterios relativos a la compatibilidad de las ayudas a los bancos en el contexto de la crisis sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado

<sup>(1)</sup> Para facilitar la comprensión del lector, en el presente documento se utiliza simplemente el término «bancos» para aludir a las instituciones financieras.

<sup>(2)</sup> DO C 270 de 25.10.2008, p. 8.

<sup>(3)</sup> DO C 10 de 15.1.2009, p. 2.

<sup>(4)</sup> DO C 72 de 26.3.2009, p. 1.

<sup>(5)</sup> DO C 195 de 19.8.2009, p. 9.

especialmente en forma de garantías públicas, recapitalizaciones y medidas de rescate de activos, sigan en vigor con posterioridad al 31 de diciembre de 2010. De modo análogo, la Comunicación de reestructuración, que se ocupa del seguimiento de tales medidas de apoyo, también ha de seguir siendo aplicable más allá de esa fecha. Por tanto, el alcance temporal de la Comunicación de reestructuración, la única de las cuatro Comunicaciones que cuenta con una fecha específica de expiración, el 31 de diciembre de 2010, debe ampliarse a las ayudas de reestructuración notificadas antes del 31 de diciembre de 2011.

8. No obstante, las Comunicaciones han de adaptarse con vistas a preparar la transición al período posterior a la crisis. Paralelamente, será necesario elaborar nuevas normas permanentes relativas a las ayudas estatales de salvamento y reestructuración de los bancos en condiciones normales de mercado que, siempre que lo permitan las condiciones de mercado, se deben aplicar a partir del 1 de enero de 2012. Teniendo en mente ese objetivo, se ha de evaluar la posible necesidad de que se sigan concediendo ayudas estatales extraordinarias al sector financiero inducidas por la crisis. Esta necesidad se ha de abordar estableciendo las condiciones para la compatibilidad de dichas ayudas con el fin de preparar lo mejor posible el nuevo régimen destinado al salvamento y la reestructuración de los bancos basado en el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

### 3. ADELANTAMIENTO DEL PROCESO DE SALIDA

9. El mantenimiento de la disponibilidad de medidas de ayuda con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado ante unas condiciones de mercado excepcionales no debe obstaculizar el proceso de retirada de las medidas de apoyo extraordinarias y temporales para los bancos. En su reunión de 2 de diciembre de 2009, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros concluyó que era necesario concebir una estrategia destinada a la retirada progresiva de las medidas de apoyo, que debe ser transparente y debidamente coordinada con los Estados miembros, para evitar efectos secundarios negativos, pero teniendo en cuenta las características específicas de cada país<sup>(1)</sup>. En las Conclusiones también se establece que, en principio, el proceso de retirada de las distintas formas de ayuda a los bancos debe comenzar con el desmantelamiento de los regímenes de garantías del Estado, fomentando la salida de los bancos sólidos e induciendo a otros a afrontar sus debilidades.

10. Desde el 1 de julio de 2010 la Comisión viene aplicando condiciones más estrictas para la compatibilidad de las ga-

<sup>(1)</sup> Estas conclusiones fueron respaldadas por el Consejo Europeo en su reunión de 11 de diciembre de 2009. En la misma línea, el Parlamento Europeo insistió, en su Resolución de 9 de marzo de 2010 relativa al Informe sobre la Política de Competencia de 2008 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2010-0050>), en que la intervención estatal no debería prolongarse indebidamente y que deberían elaborarse lo antes posible las estrategias de salida.

rantías del Estado con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado<sup>(2)</sup> al introducir una prima de garantía más elevada y el nuevo requisito de un plan de viabilidad para los beneficiarios que puedan acceder a nuevas garantías y superen un determinado umbral del total de obligaciones garantizadas pendientes tanto en términos absolutos como en relación con las obligaciones totales<sup>(3)</sup>. La Comisión limitó expresamente el ámbito de aplicación de tales regímenes de garantías modificados a la segunda mitad de 2010. Considerando la situación actual de los mercados y dado el breve espacio de tiempo transcurrido desde la introducción de las nuevas condiciones de precios, en la actualidad no parece necesario realizar nuevos cambios en dichas condiciones. Por consiguiente, los regímenes de garantías estatales para los que la autorización de ayuda estatal expira a finales de 2010 pueden ser autorizados por espacio de otros seis meses hasta el 30 de junio de 2011 sobre la base de las condiciones introducidas en julio de 2010<sup>(4)</sup>. En consonancia con la práctica anterior, en la primera mitad de 2011 la Comisión volverá a evaluar las condiciones para la compatibilidad de las garantías estatales más allá del 30 de junio de 2011.

11. En los siguientes apartados la Comisión definirá las etapas de una retirada progresiva de las medidas de recapitalización y rescate de activos, ya que aún no se han hecho nada en relación con dichas medidas como no sean los incentivos de salida ya existentes a través de la fijación de precios.

### 4. ELIMINACIÓN DE LA DISTINCIÓN ENTRE BANCOS SÓLIDOS Y EN DIFICULTADES A EFECTOS DE LA PRESENTACIÓN DE UN PLAN DE REESTRUCTURACIÓN

12. Al inicio de la crisis, la Comisión distinguió entre instituciones financieras en dificultades e instituciones esencialmente sólidas, es decir, entre aquellas que sufrían problemas endógenos, estructurales, achacables, por ejemplo, a su modelo empresarial o a su estrategia inversora y aquellas otras cuyas dificultades procedían esencialmente de la situación extrema de la crisis financiera y no tanto de la solidez de su modelo bancario, la ineficiencia o el riesgo excesivo. Esta distinción se basa especialmente en una serie de indicadores establecidos en la Comunicación sobre recapitalización: la adecuación del capital, los diferenciales actuales de permutas financieras por impago crediticio (*CDs spreads*), la calificación actual del banco y perspectivas al respecto, así

<sup>(2)</sup> Véase al respecto el documento de trabajo de la DG Competencia, de 30 de abril de 2010 sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los regímenes de garantías estatales para cubrir las deudas bancarias que se emitan después del 30 de junio de 2010: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/phase\\_out\\_bank\\_guarantees.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf)

<sup>(3)</sup> Con una cláusula de flexibilidad que permite una reevaluación de la situación y soluciones adecuadas en caso de que se produzca una nueva crisis grave en los mercados financieros de la Unión o en uno o varios Estados miembros. Ninguno de los Estados miembros que han notificado una prórroga de sus regímenes de garantía hasta finales de 2010 han invocado esta cláusula de flexibilidad.

<sup>(4)</sup> Otro tanto sucede con los regímenes de liquidez.

- como, entre otras cosas, el tamaño relativo de la recapitalización. En relación con esta última, la Comisión estima que la ayuda recibida en forma de medidas de recapitalización y rescate de activos de más del 2 % de los activos ponderados por riesgo del banco es un indicador que sirve para distinguir entre bancos esencialmente sólidos y bancos en dificultades. La recapitalización de un banco en dificultades activa la condición de presentar un plan de reestructuración a la Comisión, mientras que la recapitalización de un banco sólido activa la condición de presentar un plan de viabilidad.
13. La lógica original que subyacía tras esta distinción y el establecimiento de una serie de indicadores, incluido un umbral del 2 % de los activos ponderados por riesgo del banco, era el temor de que las necesidades de capital derivadas del deterioro del valor, las mejores expectativas de los mercados en cuanto a los niveles de capital de los bancos y las dificultades temporales para financiarse en los mercados hicieran que los bancos redujeran sus actividades de crédito a la economía real para no tener que presentar un plan de reestructuración al recurrir a los recursos públicos. En la actualidad, la totalidad del sector bancario ya no encuentra tantas dificultades para financiarse en los mercados o, entre otras cosas, mediante los beneficios no distribuidos<sup>(1)</sup>, por lo que puede satisfacer sus necesidades de capital sin tener que recurrir a las ayudas públicas<sup>(2)</sup>. El importe del capital obtenido por las instituciones financieras en el mercado se ha incrementado considerablemente en el transcurso de 2009 y 2010, lo que demuestra que las instituciones financieras gozan de mejor acceso a los mercados de capitales y que se anticipan las nuevas condiciones normativas<sup>(3)</sup>.
- (1) Con objeto de incrementar su «colchón» de capital, los bancos han decidido vender sus activos no estratégicos, como las participaciones industriales, o centrarse en determinadas áreas geográficas. Sobre este punto, véase Banco Central Europeo, *EU Banking Sector Stability* (La estabilidad del sector bancario en la UE), septiembre de 2010.
- (2) Según el Banco Central Europeo, el coeficiente de solvencia general de los bancos se incrementó sustancialmente en el transcurso de 2009 en todos los Estados Miembros. Además, la información relativa a una muestra de grandes bancos de la Unión sugiere que la mejora de los índices de adecuación de capital continuó en el primer semestre de 2010, apoyada por un incremento de los beneficios no distribuidos, así como por la consecución de más capital privado y de inyecciones de capital público para algunos bancos. Véase Banco Central Europeo: *EU Banking Sector Stability* (La estabilidad del sector bancario de la UE), septiembre de 2010.
- (3) El futuro entorno normativo elaborado por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (CBSB), el denominado Basilea III, marca el camino para la aplicación de las nuevas normas de capital que deben hacer posible que los bancos satisfagan sus nuevas necesidades de capital con el tiempo. En este contexto, interesa señalar, en primer lugar, que la mayoría de los grandes bancos de la Unión han reforzado sus «colchones» de capital en los dos últimos años con el fin de aumentar su capacidad de absorción de pérdidas y, en segundo lugar, que los demás bancos de la Unión deben tener tiempo suficiente (hasta 2019) para incrementar su margen de capital gracias especialmente a los beneficios no distribuidos. Asimismo, se debe señalar que las «medidas transitorias» contempladas por el nuevo marco normativo han establecido un «periodo de padrinazgo» hasta el 1 de enero de 2018 para las inyecciones de capital ya existentes del sector público. Además, una evaluación cuantitativa del impacto realizada por el Comité de Basilea, y confirmada por los cálculos de la Comisión, indica que el impacto sobre los préstamos bancarios será moderado. Por tanto, no se espera que los nuevos requerimientos de recursos propios incidan en la propuesta esbozada en la presente Comunicación.
14. Por consiguiente, la distinción entre bancos sólidos y bancos en dificultades ya no parece pertinente a la hora de determinar qué bancos han de entablar conversaciones con la Comisión de cara a su reestructuración. Como consecuencia de ello, se debe obligar a los bancos que en 2011 aún recurran al Estado para obtener fondos o para el rescate de activos a presentar a la Comisión un plan de reestructuración que ponga de manifiesto su firme voluntad de emprender las medidas de reestructuración necesarias y de volver a la rentabilidad sin retrasos injustificados. Por consiguiente, a partir del 1 de enero de 2011, se exigirá un plan de reestructuración a todo beneficiario de una nueva medida de recapitalización o de rescate de activos<sup>(4)</sup>.
15. A la hora de evaluar las necesidades de reestructuración de los bancos, la Comisión tendrá en cuenta la situación específica de cada institución, el grado en que dicha reestructuración es necesaria para restablecer la viabilidad sin recibir nuevas ayudas públicas así como la dependencia previa con respecto al apoyo estatal. Como regla general, cuanto mayor haya sido la dependencia de la ayuda estatal, mayor será la necesidad de someterse a una reestructuración en profundidad para garantizar la viabilidad a largo plazo. Además, la evaluación individual tendrá en cuenta cualquier situación específica de los mercados y aplicará las directrices de reestructuración con la oportuna flexibilidad en el caso de que se produzca una grave perturbación que ponga en peligro la estabilidad financiera de uno o más Estados miembros.
16. La exigencia de un plan de reestructuración a los bancos que se beneficien de ayuda estructural, es decir, medidas de recapitalización o de rescate de activos, aunque simultáneamente se acepte que el simple uso de las garantías de refinanciación aún no activaría la obligación de presentar un plan de reestructuración<sup>(5)</sup>, indica a los bancos que deben prepararse para el retorno a las condiciones normales de mercado sin apoyo estatal a medida que el sector financiero vaya emergiendo progresivamente de la crisis. Además, ofrece un incentivo para las distintas instituciones que aún tienen que acelerar el necesario proceso de reestructuración. Al mismo tiempo, permite la suficiente flexibilidad para tomar debidamente en consideración las circunstancias potencialmente diversas que afectan a la situación de los distintos bancos o mercados financieros nacionales. Asimismo, contempla la posibilidad de que se produzca un deterioro general de la estabilidad financiera o de la de un país determinado, algo que no puede descartarse en la actualidad, dada la fragilidad residual que se observa en la situación de los mercados financieros.
- (4) Ello será de aplicación a todas las medidas de recapitalización o de rescate de activos, independientemente de que se conciben como medidas individuales o se concedan en el contexto de un régimen.
- (5) No obstante, el documento de trabajo de la DG Competencia, de 30 de abril de 2010 sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los regímenes de garantías estatales para cubrir las deudas bancarias que se emitan después del 30 de junio de 2010: establece un umbral del 5% de obligaciones garantizadas pendientes del total de obligaciones y un importe total de deuda garantizada de 500 millones EUR por encima del cual se exige un examen de viabilidad.

#### 5. ALCANCE TEMPORAL, PERSPECTIVAS GENERALES

17. El artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado y la Comunicación sobre reestructuración seguirán aplicándose un año más, hasta el 31 de diciembre de 2011 <sup>(1)</sup>. Esta prórroga en condiciones cambiantes también se debe considerar en el contexto de una transición gradual a un régimen más permanente de directrices sobre ayudas estatales para el salvamento y la reestructuración de los bancos sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado que debe entrar en vigor, si las condiciones de mercado no lo impiden, el 1 de enero de 2012.

---

<sup>(1)</sup> Con arreglo a la práctica anterior de la Comisión, los regímenes nuevos o ya existentes de apoyo a los bancos (con independencia de los instrumentos de apoyo de que consten (garantía, recapitalización, liquidez, rescate de activos u otros) solo se prorrogarán o autorizarán por espacio de seis meses para permitir la introducción de nuevos ajustes, en caso necesario, a mediados de 2011.